



经济、社会及文化权利委员会

关于德国第六次定期报告的结论性意见*

1. 经济、社会及文化权利委员会在 2018 年 9 月 25 日举行的第 31 和第 32 次会议(见 E/C.12/2018/SR.31 和 32)上审议了德国第六次定期报告(E/C.12/DEU/6)，在 2018 年 10 月 12 日举行的第 58 次会议上通过以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第六次定期报告，并在对问题单的答复中提供补充资料(E/C.12/DEU/Q/6/Add.1)。委员会还赞赏同缔约国高级别部际代表团进行建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国为确保经济、社会及文化权利在国内受到高度保护而采取的立法、体制和政策措施，尤其是颁布《全国最低工资法》(Mindestlohngesetz)，于 2015 年引入全国最低工资制度。

C. 关注的主要问题和建议

批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》

4. 委员会欢迎缔约国代表团表示政府计划批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》，并鼓励缔约国加快批准步伐。

缔约国在联邦制中的义务

5. 委员会注意到，缔约国的联邦制赋予联邦各州(Länder)权力和责任，特别是与实现《公约》所涵盖的权利有关的权力和责任；但委员会感到关切的是，在享有经济、社会和文化权利方面仍存在明显差距，这种差距是 1990 年前德国分裂

* 委员会第六十四届会议(2018 年 9 月 24 日至 10 月 12 日)通过。



遗留下来的，尽管缔约国做出了坚定的努力加以克服，但差距仍然存在。委员会还对一些州落实经济、社会和文化权利的资料和数据不足表示关切。

6. 委员会指出，权力下放绝不意味着缔约国作为主要责任承担者履行《公约》义务的总体责任的减少(《维也纳条约法公约》第二十九条)。委员会建议缔约国采取进一步措施，使所有人，不论其居住地点，都能享受《公约》所涵盖的权利，以减少现有的差距，包括通过密切监测联邦政府落实这些权利的情况。委员会还建议缔约国改进其数据收集系统，以便能够及时收集各州在享有《公约》涵盖的所有权利方面的可靠数据。

工商企业与人权

7. 委员会欢迎缔约国通过《工商业与人权国家行动计划》，但表示关切的是，该行动计划中规定的企业应在尊重人权方面采取审慎步骤的义务纯属自愿性质，而且这方面缺乏监测机制。委员会特别关切的是，只有在总部设在德国、雇员超过 500 人的企业中，如其中不到 50% 的企业将人权标准纳入业务流程，缔约国才会采取具有约束力的立法措施。这实际上可能会导致对公司尽职义务的监管漏洞，即使大部分公司已经将这种义务纳入其商业活动。

8. 委员会建议缔约国通过全面和透明的监测进程，确保所有利益攸关方有效执行《工商业与人权国家行动计划》。委员会还建议缔约国通过一个监管框架，确保设在缔约国境内或其管辖下的所有公司不仅在德国，而且在国外的业务中识别、防止和处理侵犯人权的行为，并确保这些公司对侵权行为承担责任。

9. 委员会感到关切的是：(a) 尽管德国法律规定了非国民诉诸司法和获得法律援助的机会，但据称权利遭到德国海外公司侵犯的非国民在缔约国诉诸司法面临着实际障碍；(b) 《民事诉讼法》中除了保护消费者索赔以外，没有集体补救机制；(c) 根据德国法律，公司不负刑事责任；(d) 缺乏披露程序，这使得原告极难证明公司的行为侵犯了他们的权利。

10. 委员会建议缔约国采取措施，包括加强对受害者的法律援助，并在民事诉讼、公司刑事责任和披露程序中引入集体补救机制，以保证设在在德国或受该国管辖的公司侵犯人权的受害者能够在德国获得有效的补救和赔偿。

11. 委员会提请缔约国注意其关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24(2017)号一般性意见。

人权与国际贸易和投资协定

12. 委员会感到关切的是，由于欧洲联盟共同农业政策中没有相关规定，缔约国没有对向低收入缺粮国家出口农产品进行人权影响评估。委员会特别关切的是，即使考虑到出口补贴逐步取消，向发展中国家出口食品仍可能会对这些国家的小农生计产生负面影响。

13. 委员会建议缔约国确保进行人权影响评估，评估农业出口对发展中国家的总体影响，以确保遵守《公约》规定的国际援助与合作义务。委员会还建议缔约国尽一切努力修订欧洲联盟共同农业政策条例，使之符合已批准《公约》的欧洲联盟成员国的义务，并确保向发展中国家出口粮食不会威胁这些国家农业部门的生存能力，并与这些国家重建当地粮食系统和投资于当地粮食生产的努力保持一致。这就需要密切监测农产品出口的影响。

14. 委员会感到关切的是，欧洲联盟优惠贸易协定强加给发展中国家的数据排他性条款，会使这些国家的人难以及时获得负担得起的仿制药，从而对他们的健康权产生有害影响。

15. 委员会建议缔约国在开始谈判优惠贸易协定之前进行人权影响评估，以确定数据排他性条款对发展中国家获得负担得起的仿制药造成的影响。委员会还建议缔约国尽一切努力修订欧洲联盟相关程序，纳入关于在开始与发展中国家谈判优惠贸易协定之前进行人权影响评估的规定。委员会提请缔约国注意其关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性意见第 39 段。

《公约》规定的缔约国作为国际金融机构成员国的义务

16. 委员会感到遗憾的是，缔约国作为国际货币基金组织和欧洲稳定机制等国际金融机构的成员，没有充分发挥其巨大的影响力，以确保这些机构对贷款附加的条件不会导致借款国在享受《公约》所涵盖的权利方面出现不合理的倒退。

17. 委员会建议缔约国尽一切努力发挥其巨大的影响力，确保其加入的所有国际金融机构确保贷款附加的条件不会导致借款国违反《公约》规定的义务。特别是，这些条件不应导致采取不合理的倒退措施或违反《公约》要求的核心义务，也不应对边缘化个人和群体产生不相称的影响。在这方面，委员会还建议缔约国确保其加入的国际金融机构在为此目的提供贷款之前进行人权影响评估。委员会提请缔约国注意其关于公共债务、紧缩措施和《经济、社会及文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2016/1)以及委员会主席 2012 年 5 月 16 日向缔约国发出的关于紧缩措施的信函。

气候变化

18. 委员会注意到缔约国在国内承诺确保遵守到 2030 年在 1990 年水平上减排 55% 的目标，但感到遗憾的是，缔约国可能无法如期实现 2020 年的减少温室气体排放的目标。

19. 委员会建议缔约国加紧努力，实现其 2020 年温室气体排放目标，并履行《巴黎协定》第 4 条第(16)款规定的义务，将 2030 年目标作为国家自主贡献加以提交。

官方发展援助

20. 委员会注意到，缔约国的官方发展援助在 2016 年达到了国际商定的占国民总收入 0.7% 的目标，这是因为将接纳寻求庇护者和移民等寻求国际保护者的费用纳入到这一目标中计算。委员会感到遗憾的是，缔约国未能在次年履行这一承诺(第二条第一款)。

21. 委员会呼吁缔约国加紧努力，在今后几年中持续履行官方发展援助承诺(第二条第一款)。

教会机构中的歧视

22. 委员会感到关切的是，不断有报告称，在教会管理的学校和医院等机构中，雇用非教会职位的方面存在基于宗教信仰、性取向或性别认同的歧视(第二条第二款和第六条)。

23. 委员会建议缔约国审查《普遍平等待遇法》，特别是其第 8 和第 9 节，以确保不得基于宗教信仰、性取向或性别认同对非教会雇员进行歧视。

双性儿童和跨性别者

24. 委员会欢迎联邦宪法法院 2017 年 10 月 10 日关于第三性别的裁决。然而，委员会感到关切的是，自《公民身份法修正案法》通过以来，继续在婴儿和儿童身上实施性别确认手术；委员会还感到关切的是，这种手术对有关儿童的精神、身体和心理健康和福祉造成终生的毁灭性后果。委员会还感到关切的是，缔约国的性别法(Transsexuellengesetz)把跨性别者的身份视为病态(第二条第二款和第十二条)。

25. 委员会建议缔约国采取必要措施，禁止对双性婴儿和儿童进行医学上不必要的性别确认手术，并提供一个有利的环境，让双性婴儿和儿童得以发展，并尊重他们选择的性别认同。委员会还建议缔约国根据国际人权标准和最佳做法修订其性别法。

移民

26. 委员会感到关切的是，《居留法》(Aufenthaltsgesetz)第 87(2)条规定公共当局有义务向移民当局举报无证移民，这可能会阻止非正规移民工人寻求对其权利至关重要的服务，如医疗保健，也会阻止其举报犯罪，包括家庭暴力以及性暴力和基于性别的暴力(第二条第二款和第十二条)。

27. 委员会建议缔约国在公共服务提供部门和移民执法当局之间建立明确的隔离机制(“防火墙”)，包括废除《居留法》第 87(2)条，以确保非正规移民工人能够毫无恐惧地获得基本服务。

难民和受辅助保护人员的家庭团聚

28. 委员会赞赏缔约国努力收容大量被迫逃离本国的难民和其他移民。然而，委员会关切地注意到，虽然自 2015 年以来，有权获得辅助保护的人一直可与家人团聚，并在 2018 年 3 月至 7 月中止后恢复，但每月仍有 1,000 人的配额，尽管出于人道主义原因允许例外。委员会对执行新条例的程序和标准不明确表示关切。委员会还感到关切的是，根据缔约国的立法，具有难民身份的无人陪伴未成年人在与同父母同行的未成年兄弟姐妹团聚时，有望保证整个家庭得到基本生计和住宿。这导致越来越多的人遭到拒绝，阻碍人们寻求家庭团聚(第二条第二款和第十条)。

29. 委员会建议缔约国确保有权获得辅助保护的人能够与家人团聚，包括取消每月 1,000 人的配额。委员会还建议缔约国改进家庭团聚流程，为此类团聚提供简化和明确的程序和标准，并减少家庭团聚的实际和行政障碍；如第一个到达东道国的家庭成员为无人陪伴未成年人，且由其充当担保人，缔约国应允许其不受阻碍地与其父母和兄弟姐妹团聚。

妇女在决策职位中的代表性

30. 委员会感到关切的是，妇女担任决策职位的比例很低，特别是在私营部门中，而且《私营部门和公共服务部门男女平等参与行政职位法》(2015 年)在这方面无效。委员会尤其关切的是：(a) 该法规定的监事会中女性至少占 30% 的法定

配额仅涵盖 108 家公司；(b) 根据该法，大多数有义务设定性别配额目标的公司没有这样做；(c) 对不违法行为的制裁无效(第三条)。

31. 委员会建议缔约国加紧努力，增加妇女在决策职位中的代表性，具体做法是：(a) 将执行委员会和高级管理职位中女性至少占 30% 的法定配额范围扩大到所有私营上市公司或有工人参与管理决策的私营公司；(b) 充分执行并在必要时加强对不违法行为的制裁；(c) 向私营公司提供强有力的激励措施，以促进性别平等，反对基于性别的歧视和成见。

就业无保障现象普遍存在

32. 委员会感到关切的是，许多人(估计有 1,400 万人)从事各种形式的没有保障的工作，如“零碎工作”、临时代理工作、兼职、分包就业、短期服务合同和定期就业。这些工人工资低，社会保障水平低，议价能力被削弱。委员会还关切的是，对越来越多的工人(目前为 120 万人)依赖社会福利，并对只有一小部分工人能够从不稳定的就业转向正规就业表示关切(第六和第七条)。

33. 委员会建议缔约国加紧努力创造体面工作，规范不稳定就业，向雇主提供奖励，向不稳定就业的工人提供培训，以提高他们的资质，并提供其他形式的支持，如为儿童和受抚养成人提供照料服务，支持这些工人从事全职工作，同时铭记这些工人中大多数是妇女。委员会还建议缔约国确保这些工人的劳动和社会保障权利在法律和实践中得到充分保障，并执行关于最低工资的立法。

残疾人就业

34. 委员会感到关切的是，5% 的雇员为重度残疾人的配额没有得到充分遵守，残疾人特别是残疾妇女的失业率很高。委员会还感到关切的是，越来越多的残疾人在受到庇护的工厂工作，他们得到的劳动和社会保护有限，没有从最低工资的立法中受益，而且从受到庇护的工厂向普通劳动市场过渡的水平很低(第二条第二款和第六条)。

35. 委员会建议缔约国加紧努力，确保充分遵守重度残疾人，特别是残疾妇女的就业配额，并加强对不遵守配额者的制裁。委员会还建议缔约国确保受庇护工厂的工人充分享受劳动和社会保护措施，包括全国最低工资，并采取有效措施，便利残疾工人从受庇护工厂向普通劳动市场过渡。

最低工资

36. 委员会欢迎缔约国实行全国最低工资制，目前标准定为 8.50 欧元，每两年调整一次。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有关于遵守最低工资情况的可靠数据，而且有报告称，大量工人的工资低于最低工资(第七条)。

37. 委员会建议缔约国加紧努力，确保所有工人至少获得全国最低工资，并使最低工资的水平足以为工人及其家庭提供适足生活水准。委员会还建议缔约国加紧努力，加强最低工资的执行情况。委员会提请缔约国注意其关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23(2016)号一般性意见第 23 段。

两性工资差距

38. 委员会感到关切的是，两性工资差距仍然很大，2018 年为 21%，这主要是由于事实上长期存在纵向和横向的隔离以及妇女占到不稳定就业的绝大多数。委员会还感到关切的是，这导致两性在养老金上的巨大差异(目前为 53%)，老年妇女的贫困发生率过高(第三、第七、第九和第十一条)。

39. 委员会建议缔约国加紧努力缩小两性工资差距，包括：(a) 解决事实上的纵向和横向隔离问题；(b) 审查其社会和税收政策，以解决阻碍妇女继续职业生涯或从事全职工作的因素。此外，委员会敦促缔约国采取有针对性的措施，解决老年妇女贫困率高的问题。

职业安全和健康

40. 委员会感到关切的是，农业部门特别是小型工作场所的劳动监察数量不足，该部门发生多起致命的职业事故(第七条)。

41. 委员会建议缔约国加紧努力，预防职业事故和疾病，特别是对加强农业部门的劳动监察，尤其监察该部门的小型工作场所。

家庭用工

42. 委员会注意到，德国私人家庭雇用了大约 163,000 名照料者，主要是移民女工，但委员会感到关切的是，这些人不得不在没有定期休息的情况下工作，工时过长，容易受到剥削，劳动监察不足，这些工人可以利用的投诉机制有限且分散(第七条)。

43. 委员会建议缔约国确保主要作为照料者受雇的家庭用工在报酬、休息和休闲、工作时间限制和免遭不公平解雇方面享有与其他工人相同的条件。委员会还建议缔约国保护他们免遭剥削和虐待。委员会还建议缔约国改进申诉机制，使这些工人能够方便地利用这些机制，并建议缔约国确保有效的劳动监察机制，监测他们的工作条件。委员会提请缔约国注意其关于享有公正和良好工作条件的权利的第 23(2016)号一般性意见第 47(f)段。

公务员罢工的权利

44. 委员会仍然关注缔约国禁止所有具有公务员身份的公务人员，包括具有这种身份的学校教师罢工。这超出了《公约》第八条第二款所允许的限制，因为并非所有公务员都能被合理地视为提供基本服务的人员(第八条)。

45. 委员会重申其先前的建议(E/C.12/DEU/CO/5, 第 20 段)，缔约国应采取措​​施，修订基本服务类别的范围，从而根据《公约》第八条和国际劳工组织(劳工组织)1948 年《结社自由和保护组织权公约(第 87 号)》，确保服务不能被合理视为基本服务的所有公务员都有权罢工。

社会保障

46. 委员会感到关切的是，基本社会福利水平不足以让领取者及其家庭享有充足的生活水平。委员会还对基本生活水平的计算方法表示关切，该方法基于对最低收入家庭支出的抽样调查，且将一些基本开支排除在外。委员会还感到关切的是，根据《社会法典》第二册，对领取基本社会福利(Grundshicheng)的求职者实

施制裁，其福利被削减 30%至 100%，这尤其影响到年轻人；如果当局发现他们违反相关责任(Pflichtverletzung)，其福利将被完全取消。委员会重申对求职者需接受的“合适”就业的定义内容表示关切(第六、第九和第十一条)。

47. 委员会建议缔约国参照联邦宪法法院 2014 年 7 月 23 日的判决，通过改进基本生活水平的计算方法，提高基本社会福利水平。委员会敦促缔约国审查制裁制度，以确保始终适用最低生活水平。委员会还建议缔约国根据劳工组织 1988 年《促进就业和失业保护(第 168 号)公约》第 21(2)条，明确界定评估就业适宜性的标准。委员会提请缔约国注意其关于社会保障的权利的第 19(2007)号一般性意见。

老年人护理服务

48. 委员会欢迎缔约国决定在医院设立 13,000 个新的护理人员职位，但对缔约国长期缺乏合格的老年人护理人员表示关切。委员会重申关切的是，一些老年人生活在有辱人格条件中，包括在一些养老院，他们由于缺乏合格的护理人员而得不到充分的护理(第十一和第十二条)。

49. 委员会建议缔约国加紧努力，根据世界卫生组织《全球卫生人员国际招聘行为守则》，确保有足够数量的合格老年人护理人员，并确保这些护理人员享有公正和有利的工作条件。委员会重申其先前的建议(E/C.12/DEU/CO/5, 第 27 段)，缔约国应立即采取步骤，改善养老院中老年人的状况，拨出必要的资源培训护理人员，并对养老院进行更频繁和彻底的检查。委员会提请缔约国注意关于老年人经济、社会及文化权利的第 6(1995)号一般性意见。

儿童贫困

50. 委员会感到关切的是，19.7%的儿童(255 万)生活贫困，其中大多数属于单亲家庭或家中有两个或更多兄弟姐妹。委员会还感到关切的是，儿童福利水平仍然不足以满足他们的基本需求。委员会还感到关切的是有报告称，一些父母，包括移民父母，由于手续繁琐或对福利缺乏了解，没有申请儿童福利，缔约国也没有有效评估人们不领取福利的原因(第九和第十条)。

51. 委员会建议缔约国不断审查儿童福利计划的是否充分，包括标准儿童福利、补充儿童津贴以及教育和参与一揽子计划，以期消除儿童贫困。委员会还建议缔约国收集儿童福利计划的数据，包括领取率，并采取必要措施解决合格家庭在获得福利方面面临的困难。

学童营养

52. 委员会感到关切的是，尽管缔约国在相关方面采取了措施，但许多儿童仍然不吃早餐上学(第十和第十一条)。

53. 委员会建议缔约国确保酌情向儿童提供学校膳食，同时进一步提高父母和儿童对适当营养需求的认识，并在这方面向家庭提供支持。

住房权

54. 委员会注意到缔约国宣布今后将增加对社会住房的预算拨款，但感到关切的是，房租较高且不断上涨；负担得起的住房严重短缺，而且作为社会住房的公

寓数量减少；住房方面的公共开支不断减少且水平较低。委员会特别关切的是，基本社会福利中住房补偿的门槛非常低，这导致大都市地区许多享受基本社会福利的家庭削减其他基本开支以支付租金，或者在某些情况下，使这些家庭无家可归。委员会还感到关切的是有报告称，没有适当住房的人数不断增加，达到 120 万人。委员会感到遗憾的是，没有关于无家可归现象普遍程度的官方数据，收容无家可归者的收容所不足(第九和第十一条)。

55. 委员会建议缔约国：

- (a) 提供更多负担得起的住房单元，特别是为处境最不利和最边缘化的个人和群体提供更多的住房单元；
- (b) 继续提高住房部门的公共经费水平；
- (c) 提高基本社会福利项下住房补偿的门槛，以反映市场价格；
- (d) 减少无家可归者人数，确保提供足够的接待设施，包括紧急庇护所和招待所以及社会康复中心；
- (e) 收集关于缔约国无家可归状况范围和程度的数据，按性别、族裔和其他相关标准分列，并建立监测无家可归状况的有效手段；
- (f) 采取适当措施，抵消城市住宅投机对获得可负担住房的影响。

用电

56. 委员会感到关切的是有报告称，许多家庭，特别是领取基本社会福利的家庭出现能源短缺，2016 年有 328,000 个家庭因未付账单而断电(第十一条)。

57. 委员会建议缔约国采取有效措施，确保所有家庭都能满足其基本电力需求，从而避免无法支付最低需求而导致家庭停电。

健康权

58. 委员会感到关切的是，根据《庇护申请者福利法》，寻求庇护者在德国逗留的头 15 个月，获得医疗保健仅限于严重和痛苦的情况，而且由于缺乏关于“其他基本医疗保健服务”的明确定义或指导方针，根据该法，这些服务是在特殊情况下提供的，或者限于“严重和痛苦的情况”(第十二条)。

59. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保缔约国的所有人，包括寻求庇护者不论其法律地位和证件如何，都能平等获得预防、治疗和缓解性卫生服务，并相应审查《非国民失业基本福利法》和《庇护申请者福利法》。委员会提请缔约国注意委员会关于《公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明(E/C.12/2017/1)。

受教育权

60. 委员会承认各州和各市为改善受教育机会所作的努力，但对教育部门中持续存在的挑战表示关切，特别是：

- (a) 全国教师短缺，这影响到教育的提供、获取和质量；
- (b) 仍有大量残疾学生在特殊学校就读，而不是融入正常学校体系；

(c) 难民儿童和寻求庇护儿童在接受教育方面面临各种障碍，各州和各市 的差异巨大(第十三和第十四条)。

61. 委员会建议缔约国：

(a) 确保有足够数量的受过培训和合格的教师，并确保暂时填补空缺的教 师在分配到学校之前得到充分的培训和认证；

(b) 继续推广全纳教育方案，鼓励残疾儿童进入全纳学校；

(c) 继续努力确保难民儿童和寻求庇护儿童在抵达该国后尽快开始接受教 育，并确保他们在全国接受平等和优质教育。

D. 其他建议

62. 委员会建议缔约国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公 约》。

63. 委员会建议缔约国充分考虑《公约》规定的义务，并确保在国家层面实施 《2030 年可持续发展议程》过程中人们能充分享有《公约》所载权利。缔约国 设立监测进展情况的独立机制，将公共方案受益人当作能够主张权利的权利持有 人对待，将极大地有助于实现可持续发展目标。在参与、问责和不歧视原则基础 上落实可持续发展目标，将确保不让任何一个人掉队。

64. 委员会建议缔约国采取步骤，逐步制定和采用衡量经济、社会及文化权利 落实情况的适当指标，以便评估缔约国履行对各阶层人口的《公约》义务方面所 取得的进展。为此，委员会请缔约国特别参考联合国人权事务高级专员办事处制 订的关于人权指标的概念和方法框架(见 HRI/MC/2008/3)。

65. 委员会请缔约国在国家、省和市各级，向社会各阶层，特别是向议员、公 务员和司法当局广泛传播本结论性意见，并请缔约国在下次定期报告中向委员会 说明为落实这些意见而采取的步骤。委员会鼓励缔约国让德国人权协会、非政府 组织和民间社会的其他成员参与本结论性意见的落实工作，并参与提交下一次定 期报告前的国家协商进程。

66. 按照委员会通过的结论性意见的后续落实程序，请缔约国在本结论性意见 通过之后的 24 个月内提供资料，说明以上第 49 段(涉及老年人护理服务)、第 51 段(涉及儿童贫困)和第 55(b)和(c)段(涉及住房权)所载建议的执行情况。

67. 委员会请缔约国在 2023 年 10 月 31 日前提交第七次定期报告，并按照委员 会 2008 年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写报告。委员会还请缔约国按照《根 据国际人权条约提交报告的协调准则》(见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)对其共同 核心文件进行必要的更新。